

**EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS  
COMITE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX**



10 mars 2004

**Pièce n° 1**

**RECLAMATION COLLECTIVE n° 25/2004**

**Centrale générale des services publics (CGSP)  
c. Belgique**

**enregistrée au Secrétariat le 23 février 2004**





M. Régis BRILLAT, Secrétaire exécutif  
Secrétariat de la Charte sociale européenne  
D.G. Droits de l'homme – D.G. II  
Conseil de l'Europe  
F – 67075 Strasbourg CEDEX  
FRANCE



Bruxelles, le 18 février 2004

SJ/559/JJ/VVDA

**Objet :**        **Reclamation collective – Belgique – Droit de négociation collective dans les services publics**

Monsieur le Secrétaire exécutif,

Conformément à l'article 1<sup>er</sup>, c) du Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives, approuvé en Belgique par la loi du 26 juin 2000, la Centrale générale des services publics introduit entre vos mains une réclamation collective contre la Belgique, pour violation de l'article 6, 1. et 2. de la Charte sociale européenne, quant à l'exercice effectif du droit de négociation collective dans les services publics.

1.        Qualité et intérêt à la réclamation collective : habilitation

- 1.1.    La Centrale générale des services publics est une organisation syndicale dont les statuts lui assignent pour objet social de défendre les intérêts de tous les travailleurs occupés dans l'ensemble des services publics de Belgique (annexe 1).
- 1.2.    La CGSP a été reconnue représentative au sens de la loi du 19 décembre 1974 qui gouverne les relations entre les autorités publiques et les organisations représentatives de leur personnel (annexe 2). Cette reconnaissance implique le droit de participer aux négociations et concertations imposées par la loi du 19 décembre 1974.

Celle-ci constitue la norme principale en matière de relations collectives dans le secteur public. Néanmoins, il existe aussi diverses législations qui portent sur le même objet dans certaines institutions (forces armées, police, entreprises publiques autonomes, etc.). La C.G.S.P. est également reconnue représentative au sens de ces diverses législations ; au besoin, elle peut en fournir la preuve.

- 1.3.    Conformément à l'article 20 des statuts de la C.G.S.P., le Secrétariat permanent, lors de sa réunion du 6 février 2004, a pris la décision d'introduire la présente réclamation collective, et a mandaté le président Guy BIAMONT pour représenter la Centrale dans cette procédure (annexe 3).



9-11, PLACE FONTAINAS • B-1000 BRUXELLES • TEL 02 508 58 11 • FAX 02 508 59 02

## 2. Exposé de la réclamation collective

### **2.1. Le droit de négociation collective dans les services publics en Belgique**

2.1.1. L'article 23 de la Constitution belge (coordonnée en 1994) dispose (al. 1<sup>er</sup>) que "Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine". A cette fin, l'alinéa 2 charge les divers législateurs (vu la structure fédérale de l'Etat) de garantir les droits économiques, sociaux et culturels, et de déterminer les conditions de leur exercice. Aux termes de l'alinéa 3, ces droits comprennent notamment : "1° (...) le droit de négociation collective". (annexe 4).

En insérant ce qui est aujourd'hui l'article 23, le constituant poursuivait, entre autres buts, celui de solenniser les engagements internationaux souscrits par la Belgique. Concernant le droit de négociation collective appliqué aux services publics, il s'agit principalement de la Convention n° 151 de l'Organisation internationale du Travail (approuvée par la loi du 4 avril 1991), mais aussi de l'article 6, 1. et 2. de la Charte sociale européenne (tardivement approuvée par la loi du 11 juillet 1990).

2.1.2. L'article 23, al. 3 de la Constitution, et les instruments internationaux cités ci-dessus, trouvent exécution dans les divers "statuts syndicaux" des services publics, dont la loi du 19 décembre 1974 constitue l'archétype. Aux termes de l'article 2 de cette loi (annexe 5), tout projet de réglementation (§ 1<sup>er</sup>) mais aussi de législation (§ 2) élaboré par l'autorité compétente et qui affecte la situation du personnel d'un service public, doit être présenté à la négociation avec les organisations syndicales représentatives, au sein de l'organe ("comité") approprié. Il en va évidemment de même pour des modifications à apporter à la loi du 19 décembre 1974 et à ses arrêtés d'exécution eux-mêmes.

2.1.3. L'obligation de consulter au préalable les représentants des travailleurs figure aussi dans certaines dispositions de législations auxquelles les "statuts syndicaux" ne s'appliquent pas. Ainsi, l'article 54, al. 2 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, dispose que toute mesure d'exécution de ces lois qui a une incidence sur le personnel doit faire l'objet d'une consultation préalable (écrite) des organisations syndicales (annexe 6). Dans son arrêt *V.V.O.*, n° 40.175 du 27 août 1992, le Conseil d'Etat (juridiction administrative suprême) a précisé que la prérogative de consultation ne vise que les organisations représentatives au sens de la loi du 19 décembre 1974.

Il est couramment admis que l'article 54, al. 2 s'étend aux modifications des lois coordonnées elles-mêmes. Ainsi, lorsque, sous la législature 1999-2003, le ministre fédéral de la Fonction publique a proposé de modifier ces lois, il a consulté les organisations syndicales sur le projet qui devait devenir la loi du 12 juin 2002 (annexe 7).

### **2.2. La loi-programme du 5 août 2003 et l'arrêt n° 18/2004 de la Cour d'arbitrage**

2.2.1. L'article 40 de la loi-programme du 5 août 2003 (annexe 8) apporte une nouvelle modification aux lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative. Son adoption par le parlement fédéral n'a pas été soumise à la consultation préalable des organisations syndicales représentatives. Cependant, il a pour effet que des membres du personnel des ministères ("services publics fédéraux"), qui appartiennent aux "cellules stratégiques", ne sont pas soumis aux règles qui gouvernent la fixation des cadres linguistiques. La prérogative instaurée par l'article 54, al. 2 des lois coordonnées a donc été violée.

2.2.2. La Belgique dispose d'un système de contrôle de la constitutionnalité des instruments législatifs, confié à la Cour d'arbitrage. Celle-ci ne tire de l'article 142 de la Constitution que des compétences limitées, déterminées par sa loi spéciale d'institution, du 6 janvier 1989.

Toutefois, celle-ci a été récemment modifiée par la loi spéciale du 9 mars 2003, et la Cour est désormais compétente pour annuler une disposition légale qui violerait l'une des règles inscrites au titre II de la Constitution ("Des Belges et de leurs droits"), notamment l'article 23.

2.2.3. Justifiant son intérêt par la prérogative que lui reconnaît l'article 54, al. 2 des lois coordonnées le 18 juillet 1966, la C.G.S.P. introduit auprès de la Cour d'arbitrage une requête en annulation de l'article 40 de la loi-programme du 5 août 2003. Elle fait valoir qu'en adoptant cette disposition sans qu'il y ait eu consultation syndicale préalable, le législateur a violé le droit de négociation collective, proclamé par l'article 23 de la Constitution combiné aux instruments internationaux (*supra*, 2.1.1.).

2.2.4. Par l'arrêt n° 18/2004, rendu le 29 janvier 2004, non encore publié au *Moniteur belge* mais notifié aux parties et accessible sur le site internet de la Cour ([annexe 9](#)), la requête est déclarée manifestement irrecevable. La Cour d'arbitrage se réfère à l'article 142, al. 2, 3° de la Constitution : "(La Cour) statue par voie d'arrêt sur : (...) la violation par une loi (...) des articles de la Constitution que la loi détermine" et en infère qu' "Il découle de cette disposition que le contrôle exercé par la Cour, au contentieux des articles du titre II de la Constitution, ne peut porter que sur la compatibilité du contenu de la norme qui lui est soumise avec les dispositions constitutionnelles en cause, et non sur son processus d'élaboration".

2.2.5. La Cour ne retient donc pas l'argument présenté par la CGSP dans son mémoire justificatif, fondé sur l'article 36 de la Constitution : "Le pouvoir législatif fédéral s'exerce collectivement par le Roi, la Chambre des représentants et le Sénat". La CGSP en déduisait qu'il n'y avait pas lieu de distinguer le contenu de la norme de son processus d'élaboration.

2.2.6. L'arrêt n° 18/2004 ayant repoussé l'argument qu'on vient d'exposer, le "processus d'élaboration" d'une norme législative ne peut être soumis à la censure de la Cour. Est-il dès lors possible de soumettre la décision du gouvernement concerné, qui présente au parlement un projet de loi qui n'a pas fait l'objet des consultations requises, à la censure du Conseil d'Etat, juge de l'acte administratif selon l'article 14, § 1° des lois qui le gouvernement, coordonnées le 12 janvier 1973 ?

Nullement. Voici dix ans, un recours en annulation avait été introduit contre un tel arrêté (en l'espèce, pris par le gouvernement de la Communauté française et portant sur un projet de décret, c'est-à-dire l'acte législatif qu'accomplit le parlement d'une des composantes fédérées de la Belgique). Par son arrêt *Dieu*, n° 48.853 du 1<sup>er</sup> septembre 1994, le Conseil d'Etat s'était déclaré incompétent pour annuler pareil arrêté, qui a la nature d'un acte législatif et non administratif ([annexe 10](#)).

2.2.7. En conséquence, le processus d'élaboration d'une norme législative n'est soumis en Belgique à aucun contrôle juridictionnel.

## 2.3. Les enseignements de l'arrêt n° 18/2004 au sujet du droit de négociation collective dans les services publics.

2.3.1. Les faits qui ont mené à l'arrêt de la Cour d'arbitrage n'ont qu'une portée anecdotique, mais la décision de la juridiction constitutionnelle révèle la précarité potentielle du système de relations collectives dans le secteur public.

2.3.2. On connaissait déjà les faiblesses inhérentes à la loi du 19 décembre 1974, comme aux autres "statuts syndicaux". Ces textes n'imposent les obligations de négociation préalable qu'aux projets législatifs qui émanent du pouvoir exécutif, et non aux propositions qui ont pour auteurs des membres d'un parlement. C'est ainsi que, par exemple, la loi du 7 décembre 1998, qui a restructuré les divers corps de police en un service intégré, n'a pas fait dans son ensemble l'objet d'une négociation syndicale, parce qu'elle résultait d'une initiative parlementaire.

Par ailleurs, l'article 2, § 2 de la loi du 19 décembre 1974 vise bien les projets de lois ou de décrets, mais non les amendements que le gouvernement concerné y apporterait après la négociation. A l'occasion d'une révision de la loi de 1974, les organisations syndicales représentatives avaient obtenu l'extension de l'article 2, § 2 à de tels amendements ; mais lors de la discussion à la Chambre des Représentants, la disposition fut supprimée du projet de loi, pour le motif qu'elle aurait entravé le travail parlementaire. La loi du 15 décembre 1998 modifiant celle du 19 décembre 1974 ne la contenait donc pas. Saisie d'une requête en annulation par la CGSP, la Cour d'arbitrage se déclara sans compétence à l'égard de l'absence d'une disposition dans une loi (arrêt n° 87/2000 du 5 juillet 2000, annexe 11).

2.3.3. Tout ce qui précède démontre donc que si, lors de l'élaboration d'un projet de loi ou de décret qui affecte le personnel des services publics, le gouvernement compétent s'abstient, délibérément ou par négligence, de consulter les organisations syndicales représentatives, celles-ci ne disposent d'aucune voie de recours contre une telle violation du droit de négociation collective.

Plus grave encore, le gouvernement fédéral au moyen d'un amendement à un projet, ou des membres du parlement fédéral au moyen d'une proposition de loi, pourraient modifier profondément, voire abroger le "statut syndical des services publics", sans qu'il y ait eu négociation préalable.

2.3.4. Il convient de souligner pour finir que la conclusion à laquelle on vient d'aboutir ne résulte aucunement d'une faute de la juridiction constitutionnelle. Certes, il serait possible de critiquer son interprétation de ses compétences comme excessivement formaliste et restrictive. Néanmoins, c'est la carence législative, et l'usage qu'en font les autorités politiques, qui mettent en danger le droit de négociation collective.

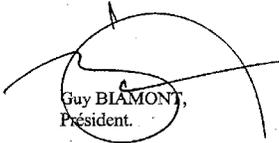
On peut encore préciser que, dans l'état actuel de la jurisprudence des juridictions de l'ordre judiciaire, une abstention fautive du législateur peut éventuellement donner lieu à l'octroi de dommages et intérêts à qui subit un préjudice du fait de cette carence. Un tel mode de réparation est évidemment inadéquat à l'égard du problème exposé.

### 3. Récapitulation : l'objet de la réclamation collective

La Centrale générale des services publics croit avoir démontré qu'en droit comme en fait, l'effectivité des législations qui organisent l'exercice du droit de négociation collective dans le secteur public n'est pas garantie en Belgique. Autrement dit, la Belgique, partie contractante à la Charte sociale européenne, manque aux obligations que lui impose l'article 6, 1. et 2. de celle-ci.

Confiante que sa réclamation sera trouvée fondée et mènera aux conséquences prévues par le Protocole additionnel du 9 novembre 1995, la C.G.S.P. se tient à votre disposition pour toute information supplémentaire.

Veillez agréer, Monsieur le Secrétaire exécutif, l'assurance de ma considération distinguée.

  
Guy BLAMONT,  
Président.